

Kardos Gábor

A szociális jogok jogi kikényszerítésének lehetőségei*

I. A szociális jogok jogi létezése

1. A gazdasági, szociális és kulturális jogok értelmezése

A gazdasági, szociális és kulturális jogokat – ha alanyi jogosultságként vizsgáljuk ezeket – a szakirodalomban¹ két csoportba sorolják. Az egyik csoportot a gazdasági, szociális és kulturális szabadságjogok jelentik. Ide tartoznak a gazdasági, szociális és kulturális jelentőségű szabadságok, amelyek esetében az állami kötelezettség alapvetően negativisztikus – el kell tennie azok gyakorlását –, és csak annyiban tevőleges, hogy védenie kell az adott jogot, illetve esetlegesen hozzá kell járulnia a gyakorlás előfeltételeinek a megteremtéséhez. Ilyen jogok például a szakszervezeti szervezkedés szabadsága, a foglalkozás megválasztásának szabadsága, a sztrájkjog, a tanszabadság stb. (A negativisztikus állami kötelezettség azonban nem jelenti azt, hogy a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági, szociális és kulturális szabadságjogok garantálása olcsó lenne. Éppen ellenkezőleg, a bíróságok, ügyészségek és az ilyen feladatot ellátó egyéb állami intézmények fenntartása és működtetése sok pénzbe kerül.) A gazdasági, szociális és kulturális szabadságjogok jogi kikényszerítése nem különbözik alapvetően a polgári és politikai jogokétól. A másik csoportot – és a továbbiakban csupán ezekről lesz szó – azok a gazdasági, szociális és kulturális jogok jelentik, amelyek esetében az állami magatartás lényege pozitív, és valamilyen – gazdasági, szociális vagy kulturális – állami szolgáltatás nyújtására való jogosultságot teremt. Olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek a piacgazdaságban magán-személytől is beszerezhetőek lennének, ha a jogosult számára megfelelő anyagi eszközök állnának rendelkezésre. A hiánygazdaság különböző formái – így a szocialista tervgazdaság – esetében a szegénységhez hozzájárult a megfelelő piaci kínálat hiánya, tehát az adott szolgáltatást csupán az államtól

A szerző ezúton mond köszönetet Gönczöl Katalinnak, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, aki a tanulmány eredeti változatát megrendelte, és Ferge Zsuzsa egyetemi tanárnak, mivel az ő PhD szemináriumára történt meghívás, az ott folytatott vita és beszélgetés számos új szempontot tárt fel a szerző előtt.

lehetett remélni. Ide tartozik például az oktatáshoz való jog, az egészséghez való jog, a lakáshoz való jog, a szociális gondoskodáshoz való jog stb. Megfelelő kínálati piac esetén az állami materiális szolgáltatás átfordítható pénzbelivé, így a jogosított maga vásárolhatja meg a versengő szolgáltatók egyikenél azt, amire szüksége van. Ugyanakkor még egy piacgazdaságban is előfordulhat, hogy az igényelt szolgáltatás nem vásárolható meg, mert ritka, nagyon költséges vagy helyben nem hozzáférhető. Ilyenkor nem marad más, mint a szolgáltatás materiális állami kielégítése.

A munkához való jog bizonyos mértékig eltérő jellegű, a megfelelő „munka” piaci beszerezhetősége csupán közvetetten vezethető vissza a jogosult anyagi körülményeire: jó anyagi körülmények, magas képzettség, jó álláshoz való hozzájárulás. Emellett pedig a magántulajdonra épülő piacgazdaságban bizonyos mértékű munkanélküliség a legjobb esetben is szükségszerű, így az, hogy az a társadalmilag elfogadható mértékűre szoruljon vissza, a piacgazdaság esetén is csupán az államtól remélhető.

A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok esetében a jogi kikényszeríthetőség – tehát az ez irányú állami kötelezettség is – relatív a dolog érdemét, a szolgáltatási kötelezettséget illetően, különben a bíróságnak át kellene vennie a parlament, a kormány, illetve az önkormányzatok feladatát az erőforrások újraelosztása terén, hiszen csupán így tudna – mondjuk – munkahelyeket teremteni. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az adott gazdasági, szociális vagy kulturális jog esetében ne léteznének olyan, a jog érdemének érvényesülését elősegítő ún. szatellita jogosítványok, amelyek jogi kikényszeríthetősége ne lehetne egyéni jellegű, de csupán a rájuk vonatkozó alacsonyabb szintű jogszabályok alapján. A munkához való jog esetén ilyen szatellita jog a szakképzéshez való jog, a jogsértő elbocsátással szembeni védelem joga, a munkanélkülieket illető támogatáshoz való jog, továbbá a szellemileg, illetve fizikailag hátrányos helyzetben lévő személyek joga a speciális bánásmódra (Tomuschat 1990:195–198). A szatellita jogok megjelenését és az alacsonyabb szintű jogi szabályozását az alkotmányos szociális jog lényegét jelentő szolgáltatási kötelezettség kielégítésének a kötelezettsége teszi szükségessé. Ami az ilyen szabályozás létrehozásának lehetőségességét illeti, az onnan ered, hogy a szatellita jogokból eredő kötelezettségek mindig korlátozott célt tűznek ki, egyfajta megvalósítható állapot megteremtését írják elő, így például az általában hozzáférhető szakoktatás létrehozását. Ez azonban gyakran nincs így a magából a gazdasági, szociális vagy kulturális jog alkotmányi megfogalmazásából eredő esetleges szolgáltatási kötelezettséggel, az ugyanis – ha értelmezés útján nem tudatosan korlátozott – ideális (utópikus) állapot (például mindenki képzettsége szerinti foglalkoztatását) biztosítását írta elő.

Azt sem szabad azonban elfelejteni, hogy noha a dolog lényegét – a szolgáltatást – illetően az állami kötelezettség a szolgáltatási jogok esetében is relatív, azért vannak olyan járulékos elemek, amelyek esetében megállapítható a kötelezettség abszolút jellege. Ilyen az államnak a védelmi, illetve az eljárási és egyéb jogbiztonsági kérdések esetében fennálló kötelezettsége.

Noha erről a későbbiekben még lesz szó, a védelmi jogosultság kapcsán már itt érdemes megjegyezni, hogy az nem jelenti az alacsonyabb szintű

jogszabályok által előírt szolgáltatások csökkenthetetlenségét, de az alkotmány szabályaitól függően azt sem, hogy milyen intézményrendszer útján kell azokat nyújtani. A társadalombiztosításhoz való jog esetében tehát a társadalombiztosítási szolgáltatások csökkenthetők, és hacsak az alkotmány ezt *egyértelmű* kötelezettséggé nem teszi (ám ha ez így van, az nem jó), az állam kombinálhatja a társadalombiztosító szolgáltatásait az általa támogatott magánbiztosítók ellátásaival. Amit viszont nem tehet meg, az az, hogy a társadalombiztosítást mint intézményt eltörli, illetve nem védi meg azt a lehetőséget, hogy mindenki hozzáférjen. Nem teheti meg tehát azt, hogy megszünteti a társadalombiztosítási járulékot, és esetleg lineáris 15 százalékra csökkenti a személyi jövedelemadót, viszont nincs garantált nyugdíj, munkanélküli segély stb.

A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok normatív hatásának szerkezetét az alábbi összefoglaló táblázat szemlélteti.

az adott alkotmányos jog alapján egyéni jogosultságként kikényszeríthető:	egyéni jogosultságként alacsonyabb rangú jogszabály alapján kikényszeríthető:	egyéni jogosultságként nem kikényszeríthető, de az annak érdekében tett lépések számon kérhetőek (államcél):
– a védelmi, illetve az eljárási és egyéb jogbiztonsági kötelezettség	– egyes szatellita jogokból eredő szolgáltatási kötelezettség, reális állapot megteremtése	– szolgáltatási kötelezettség, ideális állapot megteremtése

2. A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok a nemzetközi jogban

A gazdasági, szociális és kulturális jogok egyetemes szabályozásának legfőbb eszköze az ENSZ keretében 1966-ban a védelmükre elfogadott egyezségokmány. Az egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdésében arra kötelezi a részes államokat, hogy „*valamennyi erőforrás igénybevételével*” e jogok realizálására törekedjenek, tehát, mondjuk, ne fegyverre költsek a nemzeti jövedelmet. Az idézett szerződési hely továbbá azt is kiemeli, hogy a jogok biztosítása érdekében *nemzetközi segítségnyújtásra* van szükség. Az egyezségokmány a jogok rendkívül széles körét tartalmazza, az általa nyújtott védelmet azonban erősen lerontja a korrespondáló állami kötelezettségek megfogalmazásának bizonytalan normatív erőtere (a „részes államok *elismerik* mindenkinek a jogát az igazságos és kedvező munkafeltételekhez”; 7. cikk). A jogok szabályozásának másik jellemzője a megvalósítás érdekében az adott jog mellé rendelt *program*, például a munkához való jog esetében „a műszaki és szakmai tanácsadási és képzési programok, eljárásmodok és módszerek” (6. cikk 2. bekezdés).

Az Európa Tanácshoz való csatlakozás útján a kelet-közép-európai államoknak is előbb-utóbb szembe kell nézniük az 1961-ben Torinóban elfogadott Európai Szociális Charta követelményeivel is, amelyeket a „fejlődő standardok rugalmassága” jellemez (Clapham 1991:3). Ezt a megállapítást a

Charta szerkezete és az állami kötelezettségvállalások sajátos rendje indokolja. A Charta első része ugyanis minden eszközzel elérendő *célként* fogalmaz meg tizenkilenc gazdasági és szociális jogot, míg a második részleteiben megállapítja, hogy az egyes jogokat illetően mik a részes államok *kötelezettségei*. Ezen túlmenően a 20. cikk kifejezetten kimondja, hogy az első részt a célok nyilatkozatának kell tekinteni, és az azok elérésére való törekvés mellett a részes államok kötelezettsége a második részből – meghatározott feltételek alapján – *választott* cikkek, illetve számozott szakaszok realizálása. A részes államoknak kötelező módon *ötöt* kell választaniuk az alábbi hét cikk közül: a munkához való jogot biztosító 1. cikk, a szervezkedés szabadságát védő 5. cikk, a kollektív alku jogát kimondó 6. cikk, a társadalombiztosításhoz való jogot deklaráló 12. cikk, a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való jogot tartalmazó 13. cikk, a család szociális, jogi és gazdasági védelmét kinyilvánító 16. cikk és a vendégmunkások és családjuk védelmének és segítségének jogát magában foglaló 19. cikk. Emellett a részes feleknek további kötelezettségeket is vállalniuk kell, méghozzá úgy, hogy azok összesen nem kevesebb mint tíz cikkre, illetve negyvenöt számozott szakaszra vonatkozzanak. A 30. cikk 3. szakasza pedig az egyre kiterjedőbb standardok érdekében lehetővé teszi, hogy a felek kötelezettségvállalásaik körét az Európa Tanács főtitkárnál történt ratifikáció útján kiterjesszék. A szelekciós kötelezettségvállalás lehetősége jellemzi a Chartához csatolt első kiegészítő jegyzőkönyvet, amely négy új jogot biztosít – a nemtől független egyenlő bánásmód és lehetőségek jogát a munkavállalás területén, a munkások konzultációs és információs jogát, a részvétel jogát a munkakörülmények és a munkahelyi környezet megjavításában, illetve az idős személyek tényleges szociális védelmét elősegítő jogot – amelyek közül az 5. cikk szerint egyet vagy többet kell a részes államoknak választaniuk. Ami a szabályozás normatív erőterét illeti, kétségtelen, hogy a nemzeti bíróságok előtt ritkán válik közvetlenül hatályossá egy törvény. Igaz, még a Chartát *teljesen* elfogadó Hollandiában is meglehetősen óvatosak a bíróságok a közvetlen hatályosítás tekintetében (Heringa 1991:4–5). A Charta végrehajtása feletti ellenőrzést – az azt javítani igyekvő új, második kiegészítő jegyzőkönyv megléte és a nemzeti jogalkotások kétségtelen fejlődése ellenére is – sok kritika éri.

Noha ebben az esetben egyéni jogokat csupán közvetve biztosító normákról van szó, feltétlenül megemlítendő az EU Bizottsága által készített és a közép- és kelet-európai társult államok részére jogharmonizációs feladatokat kijelölő Fehér Könyv, amely külön fejezetet szentel a szociális tartalmú jogi szabályozás kérdésének. Kétségtelen, hogy az azokban biztosított jogok, illetve kimondott állami kötelezettségek többségét illetően a magyar jogrendszer megfelelő rendezést nyújt, de teljes megfelelésről aligha lehet beszélni (például a számítógép-képernyő előtt dolgozók védelmére Magyarországon *semmilyen* szabály nem létezik).

3. A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok négy állam – Olaszország, Portugália, Spanyolország és Magyarország – alkotmányában

Köztudott, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok nem minden állam alkotmányában szerepelnek, noha az utóbbi két évtizedben nagyon sok alaptörvénybe bekerültek. Azok az államok, amelyek kihagyják ezeket a jogokat az alkotmányukból, vagy a jogi kikényszeríthetőség nehézségei, vagy a weimari alkotmány negatív politikai következményei – esetleg mindkettő – miatt jártak így el. A weimari alkotmány ugyanis széles körben alanyi jogként fogalmazott meg olyan gazdasági-szociális jogosultságokat, amelyek állandó politikai követelése az állam destabilizálódását, a jobb- és baloldali radikalizmust, majd a náci hatalomátvételt segítették elő.

Nyilvánvaló, hogy nem ott a legmagasabb az életszínvonal, ahol a gazdasági, szociális és kulturális jogok az alkotmányban szerepelnek. (A német alaptörvényben nincsenek benne, viszont belefoglalták ezeket a görög alkotmányba.) Az inklúzió mindenütt alapvetően ideológiai értékek (kereszténydemokrata, kommunista, szociáldemokrata, baloldali liberális) mentén, illetve azok együttes hatására történt. Ez utóbbi eszmeáramlat esetében jól látható az elmozdulás az eredeti felfogástól a – lehetőleg így is minimális – állami intervenció elfogadása felé.²

Az 1947. évi *olasz* alkotmány, mivel az emberi méltóságot és a szabadságot, illetve a szolidaritást és az emberi társadalmi létet egyformán fontosnak tekinti, a polgári és politikai szabadságot és a gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogokat nem választja szét. Néhány, államcélként megfogalmazott szociális jog esetétől eltekintve szabályozási módjukat, illetve rangjukat és súlyukat illetően alig van különbség a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok között.

Az 1976. évi *portugál* alkotmány a gazdasági, szociális és kulturális jogokat illetően csupán olyan állami kötelezettségeket hozott létre, amelyeknek az előbbiek megvalósulását „a gazdasági és társadalmi struktúrák átalakításával és korszerűsítésével” kell elérnie. Ezenkívül azt is megállapítja, hogy ezeknek a jogoknak a megvalósítását formailag törvényhozás útján kell elérni. Az 1982. és az 1989. évi alkotmánymódosítások eredményeként a szociális jogok egy része – elsősorban azok, amelyeket szabadság- és nem szolgáltatási jogként értelmezhetünk – az alapvető jogokról szóló részbe került.

Az 1978. évi *spanyol* alkotmány a gazdasági, szociális és kulturális jogok túlnyomó többségét államcélként „A szociális és a gazdaságpolitika alapelvei”-ként fogalmazta meg. Ezek az alapelvek a jogalkotást, a bírói gyakorlatot és a közhatalom működését vezérlik. Az alkotmány harmadik fejezetébe foglalt alapelvek csupán az azokra vonatkozó törvények alapján válhatnak bírói eljárás tárgyává, akkor, ha a jogalkotó kifejezetten szabályozta az egyéni igényeket, azok tartalmát és feltételeit.

A *Magyar Köztársaság Alkotmányának* hatályos szövege – noha a jogok megfogalmazását és tartalmát illetően jelentős az eltérés – az olasz alkotmányhoz hasonlóan nem választja el a polgári és politikai jogokat a gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogoktól, és nem tesz különbséget

közöttük a jogi úton történő kikényszerítést illetően. A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok szövegezése szorosan követi az erre a jogcsoportra vonatkozó ENSZ Egyezségokmány megfogalmazásait, azzal az igen jelentős különbséggel, hogy az alkotmányban szubjektív jogként vannak megfogalmazva, míg az Egyezségokmányban – amint erről már volt szó – az állami kötelezettségvállalás szintje erősen relativizált („elismerik”, „elősegítik” stb.), így ez utóbbin alapuló egyéni jogérvényesítés erősen problematikus. Az új alkotmány kidolgozására irányuló előkészületek során, amellet, hogy a gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok kihagyása is felmerült, vita tárgya, hogy ezek a jogok milyen megfogalmazásban kerüljenek be az alkotmányba.³

4. A gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok alkotmánybírói értelmezésének főbb vonásai az előbbi államokban

Azokra a kérdésekre, hogy – az adott alkotmányos szabályozás keretei között – a szolgáltatási igény kielégítésére vonatkozó állami kötelezettség relatív, anyagi erőforrásoktól függő jellege a jogi kikényszerítés milyen *korlátozását* teszi szükségessé, és ilyen esetben mit jelent az alkotmányosság követelménye, az alkotmánybíróknak kell a választ megadniuk.

A három dél-európai államban⁴ és a Magyarországon folytatott alkotmánybírói gyakorlat legfontosabb közös tanulsága úgy fogalmazható meg, hogy az egyéni kikényszeríthetőség visszautasítása nem jelenti egyúttal a normatív kötelező erő teljes hiányát is.

A közvetlen kikényszeríthetőség visszautasítását jól illusztrálja a spanyol alkotmánybírósnak az a döntése, amelyet a szabadságvesztésüket töltők munkához való joga kapcsán hozott. A spanyol alkotmányban a munkához való jog *nem* államcélként, hanem alkotmányossági panasz útján közvetlenül kikényszeríthető jogként szerepel. A spanyol alkotmánybírósnak ennek ellenére józan önkorlátozás útján visszautasította az alkotmányon alapuló egyéni kikényszerítés lehetőségét. A panaszostól, egy Cordobában fogva tartott elítélttől, a büntetésvégrehajtási intézet megtagadta a munkavégzés lehetőségét. A spanyol alkotmánybírósnak kimondta, hogy a börtön vezetésének kötelessége a számára rendelkezésre bocsátott anyagi eszközök keretei között munkalehetőséget biztosítani az elítéltek számára, ez azonban nem jelenti azt, hogy a számukra biztosított fizetett munkavégzés joga egyénileg kikényszeríthető volna. Az olasz alkotmánybírósnak az egészséghez való jog kapcsán hozott egyik ítéletében az egyedi peresítés lehetőségét a káros hatások kivédésére irányuló, állami kötelezettségre korlátozta, míg a szolgáltatási kötelezettség kapcsán – annak relatív természetét hangsúlyozva – elutasította. A portugál alkotmánybírósnak ítélezési gyakorlatát a szolgáltatási kötelezettségeket illetően az jellemzi, hogy az egyéni perek lehetőségének elutasítása mellett a mulasztásos alkotmányértékelést esetenként kell megállapítani. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az állam lemaradt a gazdasági, szociális és kulturális jogok alacsonyabb szintű jogszabályokba történő átültetésének és konkrétizálásának terén.

A progresszív megvalósításra vonatkozó állami kötelezettség megsértésének megállapíthatósága átvezet a normatív kötelező erő egyéb, az egyéni kikényszerítés lehetőségein túl lévő területeire. Ebben a tekintetben a dél-európai államok alkotmánybíróságai közül a legkifinomultabb gyakorlatot az olasz folytatja. Az olasz alkotmánybíróság a gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatási jogok érvényesülésének ellenőrzésére egy három szempontot érvényesítő módszert dolgozott ki:

- ellenőrizni kell a végrehajtásra irányuló állami kötelezettség teljesítésének fokozatosan előrehaladó jellegét;
- tekintettel kell lenni az államháztartás anyagi lehetőségeinek korlátozott voltára;
- érvényesíteni kell a *ragionevolezzát*.

A *ragionevolezza* összefoglaló név, amely több, különböző vizsgálati kritériumot jelöl. Ide tartozik – többek között – a jogbiztonság érvényesülésével összhangban álló eljárás követelményének érvényesítése, a jogszabály nemkívánatos mellékhatásainak vizsgálata – itt olyan hatások számbavételéről van szó, amelyek együttesen megkérdőjelezhetik egy adott jogszabály elfogadhatóságát –, és annak az elemzése, hogy vajon a megtett intézkedés megfelelő volt-e a jogszabály céljával összevetve.

Az eljárási-jogbiztonsági szempontok alkalmazását illetően az olasz alkotmánybíróság szigorú mércét alkalmaz. Így például kifogást emelt amiatt, hogy az özvegyinyugdíj-igény bejelentésére és érvényesítésére megadott rövid határidőt a halál időpontjától számítják, és nem attól az időponttól, amikor a jogosult tudomásul veszi. Egy másik döntésében alkotmányellenesnek minősítette, hogy a törvényi úton létrehozott betegbiztosítás keretében az orvosi lelet, illetve bizonyítvány benyújtására mindössze két nap állt rendelkezésre, amelynek elmulasztása jogvesztő jellegű volt.

A jogszabály céljával való megfelelés vizsgálatát illetően az olasz alkotmánybíróság gyakorlata – különösen a társadalombiztosítás és nyugdíjjogosultság területén – fokozatosan szigorodott. A múltban megfelelőnek tekintett minden olyan intézkedést, amely a jogszabály céljához képest nem volt „nyilvánvalóan ésszerűtlen”. A kilencvenes években már csupán azokat az intézkedéseket tekinti megfelelőnek, amelyek esetében „ésszerű arányosság” áll fenn a követett cél és a megtett konkrét intézkedés között (*ragionevole bilanciamento*). Így 1989-ben és 1990-ben az olasz alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette azokat a jogszabályokat, amelyek a törvényes nyugdíjak csökkentését célozták a vállalkozói tevékenységüket a nyugdíjkorhatár elérését követően is folytató ügyvédek, mérnökök és építészek esetében. A jogalkotó célja az volt, hogy az érintett személyeket visszatartsa a további munkától, és így biztosítsa a pályakezdekők elhelyezkedését. Az olasz alkotmánybíróság megállapította, hogy a cél és az elérésére alkalmazott intézkedések között csupán akkor lenne összhang, ha a nyugdíj önmagában is méltó életet tenne lehetővé, illetve, ha az érintett területeken nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó igény változatlan lenne.

Noha mindhárom dél-európai országban felmerült az igény, hogy az alkotmánybíróság mondja ki: az alacsonyabb szintű jogszabályok által bizto-

sított szolgáltatások nem csökkenthetők, erre csupán Portugáliában került sor. A portugál alkotmánybíróság kimondta: „Az állam nem fordulhat vissza, nem semmisítheti meg azt, amit már megvalósított.” Az olasz és a spanyol alkotmánybíróság ezzel szemben nem állapította meg a szociális visszalépés tilalmát, és ilyen módon szélesebb mozgásteret biztosított a szociális törvényhozás számára.

A magyar Alkotmánybíróság egy korai határozatában (772/B/1990) megállapította: „Az állam széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szociális ellátásokon belüli változtatásokra, átcsoportosításokra és átalakításokra a gazdasági viszonyok függvényében. A változtatások joga azonban nem minden korlátozás nélkül illeti meg az államot.”

Egy másik ítéletében (32/1991) kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem garantál biztos jövedelmet, és azt sem biztosítja, hogy az állampolgárok életszínvonala ne csökkenhessen.

A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (Bokros-csomag) kapcsán hozott határozatában (43/1995) úgy foglalt állást, hogy a jogalkotó az Alkotmány 70/E szakaszában számára előírt kötelezettségeknek eleget tesz, ha a társadalombiztosítási és az egyéb szociális ellátási rendszereket létrehozza és működteti. Ismételten megerősítette a szociális jogalkotás széles mozgásterét, de kiemelte, hogy az egyes változtatások alkotmányossága attól függ, hogy nem ütköznek-e más alkotmányos elvekbe és jogokba, így nem ellentétesek-e a jogbiztonság elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Az Alkotmánybíróság a jogállamisághoz tartozónak ítélte a szerzett jogok védelmét, de megállapította nem abszolút, kivételt nem ismerő szabály voltát. A kivételes beavatkozás feltételeit esetenként kell elemezni, és hogy fennállnak-e a feltételek, azt az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie.

A 455/B/1995 számú határozatában megállapította, hogy a szociális biztonsághoz való jognak van alkotmányosan kötelező minimuma. Ezt sértene ugyanis, ha a családi pótlékra ténylegesen rászorulókat a szabályozás csupán azért fosztaná meg ettől a jogosultságuktól, mert tulajdonosai valamely ingatlannak vagy személygépkocsinak, amely azonban az adott körülmények között nem értékesíthető.

Önkényes, a jogbiztonságot sértő jellege miatt az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította azt a szabályt, amely szerint a családi jövedelem csökkenése esetén hat hónapig kell várni arra, hogy egy rendkívüli eljárás során megállapítsák a családi pótlékra való jogosultságot. Anélkül, hogy magát a dolog érdemét, az átalakítás lehetőségét vitatta volna, az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot veszélyeztető, önkényes eljárásnak minősítette azt a módot, ahogyan a családi pótlékot alanyi jogon járó ellátásból rászorultsági elven járó szolgáltatássá minősítették, és amely nem hagyott elég időt az új helyzethez való alkalmazkodásra, illetve nem vette figyelembe a korábbi rendszerből eredő, legitim elvárásokat.

A 455/B/1995/II/2. számú határozat a szolgáltatás–ellenszolgáltatás elve alapján létrejövő táppénzjogok szűkítése kapcsán kimondta, hogy a törvényi beavatkozás kirívóan aránytalan, mert a betegbiztosítottak összességét tekintve az ún. keresőképtelenségi „táppénzjog” több mint három negyedének az

elvonásával jár. Arra is rámutatott, hogy a körülmények alapvető megváltozása alapján a törvény csökkentheti a társadalombiztosítás szolgáltatásait, de a garantált táppénzszolgáltatások 50 százaléka alá, ténylegesen 75 százalékos mértékben való csökkentése sérti a társadalombiztosításhoz való jogot, mert magát a rendszert építi le.

Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatban elutasította azokat az indítványokat, amelyek az egyes egészségbiztosítási szolgáltatások ingyenessége elvonásának alkotmányellenességére vonatkoztak. Megállapította, hogy az Alkotmány 70/E szakasza nem garantálja az egészségügyi szolgáltatások minden lehetséges előfordulására való kiterjedtségét, és rámutatott, hogy az elvonás mértéke a még fedezett egészségügyi szolgáltatásokhoz képest nem kihívóan aránytalan, nem okoz „felén túli” sérelmet.

Megállapítható tehát, a magyar Alkotmánybíróság a latin alkotmánybíró-ságokhoz hasonlóan különös súlyt fektet az *önkéntes kizárására*, a *jogbiztonság* követelményeinek érvényesítésére, az adott szociális szolgáltatási jog *védelmére*. Ez utóbbi értelmezésében nem szűkíti le a jogalkotás döntési szabadságát, *nem zárja ki a nyújtott szolgáltatások csökkentését*, amely azonban – legalábbis a szolgáltatás–ellenszolgáltatás elvére épülő juttatás esetében – *nem lehet aránytalan*, nem okozhat „felén túli” sérelmet. Noha a magyar Alkotmánybíróság védi a szerzett jogokat, nem zárta ki a szociális visszalépés lehetőségét.

II. Szociális jogok a magyar önkormányzati gyakorlatban

1. Jogilag megragadható szempontok a szociális ellátásokkal kapcsolatos önkormányzati döntések esetében

A *jogbiztonság* követelményeinek szigorúan érvényesülniük kellene. Ez elsősorban a nyújtott pénzbeli vagy materiális szolgáltatás tartalmáról, illetve elosztásáról szóló döntéssel és az azzal kapcsolatos *eljárással* van kapcsolatban. Azaz, a szolgáltatásnak a források szűkülése által kikényszerített csökkentésére olyan módon kell sort keríteni, hogy az érintetteknek lehetősége nyíljon az *új helyzethez való alkalmazkodásra*, illetve arra, hogy élni tudjanak eljárási jogaikkal. Ha tehát – az első esetet illetően – az önkormányzat anyagi okokból arra kényszerül, hogy egy általános iskolát bezárjon, semmiképpen sem dönthet így a szeptemberi tanév kezdetekor, hanem azt jóval korábban kell megtennie, és figyelnie kell arra, hogy a környező iskolákba való átjelentkezésnek mi a határideje, továbbá arra is, hogy megfelelő tájékoztató és mérlegelési lehetőséget biztosítson a szülők számára, hogy eldöntsék, melyik iskolát, osztályt, osztályfőnököt választják. Ami a második esetet illeti, ha az önkormányzat szociális segélyként az előző évi összegnél kevesebbet oszthat el (annak érdekében, hogy ilyen módon csökkentse a kérelmezők számát), nem helyezheti át *önkéntesen* az évek óta szokásos benyújtási időpontokat, nem csökkentheti a benyújtás lehetőségére felhívó hirdetmények számát stb.

Vizsgálatot érdemel az elérni kívánt legitim *cél* és az alkalmazott *eszköz*

közötti arányosság kérdése is. Ez azonban nem jelentheti az önkormányzat jogkörének megkérdőjelezését, inkább annak az elemzését, hogy *valóban a körülményekben rejlő kényszer rejlik-e a döntés mögött*. Például: az önkormányzat a kisebb reálértékű állami támogatás miatt bezár egy általános iskolát, hogy a fenntartási költségeket megtakarítsa. Ilyenkor megvizsgálható, hogy az állami támogatás értékcsökkenése hogyan viszonyul az iskola bezárásával megtakarított összeghez. Ha a kettő között nincs megfelelő összhang, és emellett egy mögöttes cél is megállapítható – például az önkormányzat valójában azért zárta be az iskolát, mert épületét el kívánta adni vállalkozási célra –, a döntés kifogásolható.

Igen fontos a *diszkriminációmentesség* érvényesítése, és nem csupán a közvetlen diszkrimináció, hanem a közvetett vagy *rejtett diszkrimináció* elkerülése is. Közvetlen diszkrimináció esetén a meg nem engedett különbségtétel nyilvánvaló, és egyetlen kritérium vizsgálata révén megállapítható: például a romák azok, akik nem kaptak szociális segélyt. Ha rejtett diszkrimináció áll fenn, a meg nem engedett különbségtétel megállapítása több kritérium vizsgálata alapján történhet. Például az önkormányzat döntése szerint a szociális segély szétosztása során előnyben kell részesíteni a településen több generáció óta élő családokat. Ez a különbségtétel nem utal semmiféle roma és nem roma közötti megkülönböztetésre. Valójában azonban erről van szó, hiszen a településen több generáció óta élő családok túlnyomó többsége nem roma, míg az újonnan letelepedettek majdnem valamennyien romák. (Most tekintsünk el attól, hogy az ilyen különbségtétel nem csupán eredményében diszkriminatív, de egyébként sem megfelelő kiindulópont a szociális segély szétosztása során.) Azonban nem minden romák és nem romák közötti különbséget eredményező megkülönböztetés rejtett diszkrimináció. Ha az önkormányzat úgy dönt, hogy akik az adott évben már kétszer kaptak szociális segélyt, csupán kivételesen részesülhessenek harmadszor, és ez azt eredményezi, hogy sokkal kevesebb roma kap támogatást, az nem rejtett diszkrimináció, hiszen a különbségtételnek elégséges, legitim indoka van, legalábbis, ha a településen kiegyenlített anyagi viszonyokat feltételezünk.

2. A segélyezés hatékonyságának bírálata⁵ és a jogi felülvizsgálat lehetősége

Az önkormányzati törvény alapján a 3200 önkormányzat a szociális törvény által hatáskörébe utalt tízféle segélyhez való hozzájutás feltételeit lényegileg egyedül szabályozza, noha a helyi rendeletek között sok a hasonlóság. A források szűkössége miatt a feltételek szigorodása általános tendenciának tekinthető, aminek viszont az az eredménye, hogy a segélyezési gyakorlat nem éri el annak végső célját, a rászorulóknak létfenntartásának biztosítását.

A kritikai észrevételek, amelyek a segélyhez való hozzájutás feltételeire vonatkozó helyi szabályozás hatékonyságát illették, a jogi felülvizsgálat szempontjából is figyelmet érdemelnek. Az egyik ilyen észrevétel szerint kérdéssé teheti a létfenntartást, ha a segélyhez jutás alapja az előző időszak, minimum három hónap, de gyakran az előző teljes év átlagjövedelme, ugyan-

akkor ha súlyos romlás következik be, fél évet kell várni, hogy a kérelem benyújtható legyen. Amint a tanulmány 4. pontjából is kiderül, az Alkotmánybíróság ezt a megoldást alkotmányellenesnek minősítette. Ennek kapcsán a jogi felülvizsgálat szerepe teljesen egyértelmű, ki kell kényszeríteni az ilyen tartalmú feltétel törlését az önkormányzati rendeletről.

Érdemes lenne megfontolni az alkotmányellenesség megállapításának kezdeményezését a szociális törvény azon rendelkezése ellen, amely szerint a jogosító értékhatárba a kérelmező által lakott lakás értékét is beszámítják. Az Alkotmánybíróság ugyanis – amint erről a 4. pontban már volt szó – alkotmányellenesnek nyilvánította, ha a rászorulókat a szabályozás csupán azért fosztaná meg a családi pótléktól, mert tulajdonosai valamely ingatlan vagy személygépkocsinak, amely azonban az adott körülmények között nem értékesíthető.

Egy további kritikai észrevétel az „egyszerre egy segély” elvére épülő gyakorlatra vonatkozik. Az „egyszerre egy segély” elv lényege az, hogy a rendszeres segélyben részesülők egyéb segélyt nem kaphatnak. Az, aki lakásfenntartást vagy rendszeres szociális segélyt kap, méltányossági közgyógyellátásban részesül, illetve gyermekei legalább 90 százalékos étkezési térítést kapnak, nem kaphat átmeneti segélyt. Ez a gyakorlat megkerülheti a létfenntartás biztosítását, hiszen valaki akkor is éhen halhat, ha a lakását segítenek fenntartani, vagy akkor is kikapcsolják az áramot, ha a gyermekei ebédet kapnak az iskolában. Ebben az esetben felvethető, hogy vajon az ilyen feltételek kiszabása – ami egyébként egy nyilvánvalóan legitim cél követéséből ered, hogy ti. a segélyeket a rászorultak minél szélesebb körében osszák szét – nem eredményez-e olyan nemkívánatos mellékhatásokat (a „jobban rászorultakat háttérbe szorítják a kevésbé rászorultak” automatizmus érvényesül a mérlegelés helyett), amelyek megkérdőjelezzik a cél elérésére alkalmazott módszert.

Véleményem szerint *önmagában* bármely automatizmus bevezetése ellentétes a mérlegelésen alapuló szétosztás elvével, amelynek célja az arra a *leginkább rászorultak* létfenntartásának biztosítása. Ennek az az oka, hogy tulajdonképpen negatív, kötött bizonyítási rendszerről van szó, amely eleve kizárja a mérlegelés szabadságát. Kétségtelen viszont az is, hogy a diszkrecionális jogkör a diszkréció gyakorlásának mikéntjére is kiterjedhet.

További kérdés, hogy a diszkrecionális segélyezési döntés esetén szükség lenne-e a fellebbezési jog megnyitására? Úgy vélem, hogy igen, ámbar a felülvizsgálat értelemszerűen csupán arra terjedhet ki, hogy vajon diszkriminációmentesen, jóhiszeműen és méltányosan gyakorolták-e a diszkréciót. Még ha a megnyitás olyan szabályozás mellett történne is, amely csupán a jóhiszeműség és a méltányosság *nyilvánvaló* sérelme esetére tenné lehetővé a döntés megváltoztatását, akkor is aligha kétséges, hogy az előbbi koncepciók megfelelő kimunkálása és alkalmazása bírósági felülvizsgálatot kíván meg.

Jegyzetek

1 Például az új Alkotmány kidolgozása kapcsán, lásd Bragyova (1995:73–74).

2 Azok a liberális szerzők – állapítja meg Kis János –, akik úgy gondolták, hogy a magánszerződéseket az állam csupán eljárási tekintetben szabályozhatja, tévedésben voltak elveik következményeire illetően. „Nem ismerték a gazdasági interakciók olyan vonatkozásait, amelyeket a közgazdaságtan csak később fedezett fel, az úgynevezett externalitások és a játékelmélet területére tartozó problémák vizsgálata során. Nevezetesen, vannak esetek amikor a gazdasági folyamatok szereplői együttesen csak akkor állíthatnak elő az érdekeiknek megfelelő eredményt, ha ezt az állam törvényi úton kényszeríti ki. Például, ha azt akarják, hogy a munkaidő ne haladjon meg egy bizonyos kritikus mennyiséget, mondjuk, nyolc órát – ez volt a XIX. század második felének nagy követelése –, akkor ezt törvényben kell előírni. Ugyanígy minden embernek érdeke, hogy a lakóhelyén legyen kórház, elegendő kórházi ágygal. Mégsem biztosítható a kórház megépülése önkéntes hozzájárulás útján: adót kell kivetni. Azért nem elegendő önkéntes adakozásra bízni a költségek fedezését, mert mindenki azt gondolhatja, hogy nem sokat változtat a helyzeten, ha ő nem fizet, de minden más érdekelt fizet, hiszen az ő hozzájárulása elhanyagolható része az egésznek. S ennek következtében olyan kevesen fogják a rájuk eső részt megfizetni, hogy a kórház nem épülhet meg, vagy nem lesz elegendő kórházi ágy, noha mindenki szeretné. Az ilyen problémákat állami kényszer alkalmazása nélkül nem lehet megoldani; ezek esetében a törvény nem szorítkozhat procedurális kérdések szabályozására. Egyszóval, a piac jogi struktúrája nem állhat pusztán a piaci magánszerződések tisztességes voltának biztosításából, hanem érdemi kérdésekben is állást kell foglalnia” (Kis 1991:72–73).

3 Ami az újraszabályozás koncepcióját illeti – véleményem szerint –, többféle megoldás képzelhető el.

Az egyik megoldás lehetne, ha az Alkotmány a gazdasági, szociális és kulturális jogokat illetően kimondaná: az állam kötelezettsége abban áll, hogy elősegítse e jogok érvényesülését a fokozatos gazdasági és a társadalmi átalakulás útján, amint azt a portugál alkotmány teszi. Ezzel megszűnne ezeknek a jogoknak a közvetlenül kikényszeríthető jellege. Ennek a megoldásnak együtt kellene járnia a gazdasági, szociális és kulturális jogok elkülönülésével a polgári és politikai jogoktól.

Eltérő megoldásként kínálkozik annak a kimondása, hogy ezek a jogok csupán a rájuk vonatkozó végrehajtási szabályok tekintetében tehetők bírói eljárás tárgyává, és lényeges tartalmukat – szemben a polgári és politikai jogokkal – törvény, sőt egyéb jogszabály is meg szabhatja.

A harmadik megoldási mód lehetne a gazdasági, szociális, kulturális jogok bizonytalan tartalmú állami kötelezettségként (az állam elősegíti, elismeri, támogatja stb.) való megfogalmazása, amelyet kiegészítenének szubjektív jogokként az adott jog alacsonyabb jogszabályok alapján, bírói úton kikényszeríthető szatellita jogai.

E harmadik megoldási mód alfaja az a megoldás, amely az adott gazdasági vagy szociális jogot kifejezetten célként jelöli meg, amelynek megvalósítása érdekében az állam konkrét kötelezettségeket vállal. Ilyen az Európai Szociális Charta II. fejezetének szabályozási módja. A 3. cikk például a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog *tényleges gyakorlása szándékával* állami kötelezettséget mond ki a biztonsági és egészségügyi szabályok kibocsátására, végrehajtásuk ellenőrzésére, az alkalmazókkal és az alkalmazottakkal a biztonsági körülmények javítását elősegítő konzultációra.

4 Olaszország, Spanyolország és Portugália alkotmánybírósági gyakorlatát egy terjedelmes összefoglaló alapján ismertetem. Lásd Polakiewicz (1994:340–391).

5 Ennek a kérdésnek a kapcsán Ferge Zsuzsa kutatásaira támaszkodom. Lásd Ferge (1995).

Hivatkozott irodalom

- Bragyova András (1995): Az új Alkotmány egy koncepciója. In *Jog és jogtudomány*, Alkotmányelőkészítő Tanulmányok 1. KJK, MTA Iltam- és Jogtudományi Intézete.
- Clapham, Andrew (1991): Is there any Competition between the two Social Charters? *Conference on the Justiciability of Social Rights*, Strasbourg 21–23 November.
- Ferge Zsuzsa (1995): *Szegénység és segélyezés – tények, gyakorlati eljárások*. Kézirat. Budapest.
- Heringa, Aalt Willen (1991): Social rights in the Dutch legal order. *Conference on the Justiciability of Social Rights*. Strasbourg 21–23 November.
- Kis János (1991): Szabadság, egyenlőség. In *Századvég*, 1. Polakiewicz, Jörg (1994): Sociale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassungsgesetzungen Italiens, Portugals und Spaniens. In *ZaöRV*, 54/2.
- Tomuschat, Christian (1990): Right to Work. In *Human Rights in a Changing East – West Perspective*. Allan Rosas és Jan Helgesen szerk. London: Printer.